

중앙정부-충남도-시군 간 자치분권 과제실현 연구

고 승 희

충남연구원 행정복지연구부 연구위원
kosh@cni.re.kr

이 연구는 아산시가 전략적으로 추진하고자 하는 자치분권 실현을 위해 도와 시군의 기능을 재정립하고자 조정이 필요한 사무를 발굴하고 이에 대한 타당성 여부를 검토하며 정부의 재정정책 변화에 따른 자치단체의 재정여건 변화와 대응방안을 제시 하는데 목적이 있음

CONTENTS

1. 연구목적 및 방법
2. 광역·기초간 사무구분의 원칙과 기준
3. 아산시 대상 기능조정 발굴사무 검토결과
4. 국가재정정책 변화에 따른 아산시의 재정정책 대응방안

요약

- 본 연구는 아산시의 자치분권을 실현하기 위해 시사무의 기준안을 제시하고 시의 정책에 부합하는 분권과제의 적극적 발굴과 부서 공유, 그리고 시민 공감대 확산을 위해 기준안을 제시한 후 사무의 재분류를 목적으로 하고 있음. 또한 정부의 재정정책 변화에 대한 지방자치단체의 재정여건 변화를 살펴보고 이에 대한 대응방안을 검토하고자 함
- 사무배분의 추진방향은 사무기능을 권한과 책임이 일치 되도록 하는 것이며, 주민생활에 밀접한 사무는 가장 밀접한 시·군에 우선적으로 권한이양을 확대하며 시·군의 다양성을 고려하여 차등이양을 활성화하고 기능 이양에 따른 행·재정적 지원을 병행하는 등 사후관리를 강화하는 것임
- 이에 1차로 충남도의 사무권한 조정이 필요한 과제 2건, 충청남도 조례 개정으로 위임 가능한 과제 5건, 법령 또는 시행령 개정으로 위임(이양)가능한 과제 16건 총 23건을 발굴하여 이에 대한 검토결과를 제시하였음
- 변화된 재정정책 추진에 따른 방안으로는 자체수입 확보노력 및 예산낭비의 근절과 재정책임성 강화를 위한 사후관리 강화 등도 요구됨. 또한 징수활동 및 방법 등을 강화하여 체납증가를 방지하며 투자사업의 비효율 방지 노력과 신세원 발굴, 지방세외수입 징수·관리체계의 효율화 방안 모색 등을 제시함

01

연구목적 및 방법

1. 연구배경 및 연구목적

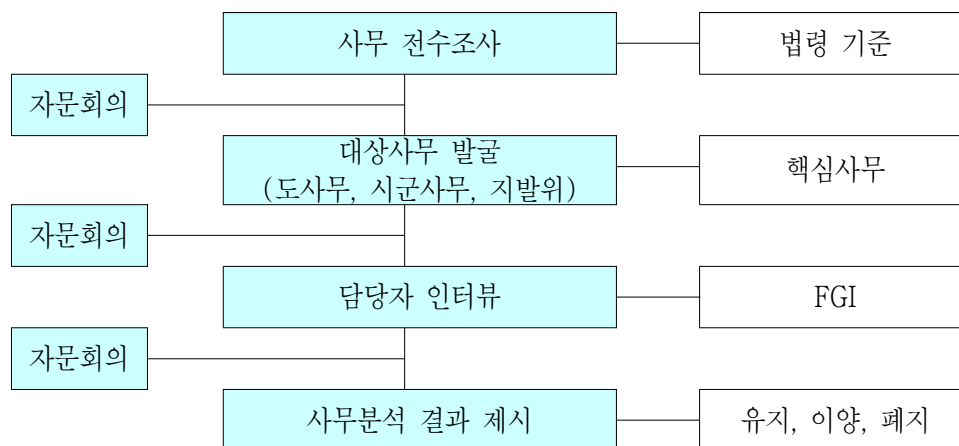
- 문재인 정부는 자치분권 로드맵(안)을 발표하면서 ‘내 삶을 바꾸는 자치분권’이라는 비전을 실현하기 위해 ‘연방제에 버금가는 강력한 지방분권’을 목표로 제시하고 있음
 - 이와 관련한 5대 핵심전략으로는 중앙권한의 획기적 지방이양, 강력한 재정분권 추진, 자치단체의 자치역량 제고, 풀뿌리 주민자치 강화, 네트워크형 지방행정체계 구축임
- 그 중 중앙권한의 획기적 지방이양은 국가 및 지방자치단체 뿐만 아니라 지방자치단체 간에도 대등한 협력관계를 통해 지역 특성을 반영한 창의적 자치와 더불어 국가와 지방자치단체간의 합리적 권한 배분을 목적으로 하고 있음
 - 즉, 합리적 권한 배분을 위해 중앙과 지방사무의 명확한 기준을 정립하고,
 - 자치권 침해를 막기 위해 자치분권 사전협의체를 도입하며,
 - 지방이 제대로 일할 수 있도록 사무를 기능 중심으로 대폭 이양하며,
 - 제주특별자치도의 분권모델을 완성하고,
 - 자치경찰제를 도입하여 질 높은 민생치안 서비스를 제공하며,
 - 국민이 교육개혁을 결정하도록 교육자치 시대를 여는 것을 주요 내용으로 하고 있음
- 결국 중앙정부의 지방행정에 대한 패러다임의 변화는 합리적인 사무배분을 통해 자치권을 확립하고 지방자치단체의 자치역량을 제고함으로써 진정한 지방자치를 실현하는 것을 골자로 하고 있음

- 그러나 대부분의 주요 시책은 중앙-지방자치단체간이며 지방자치단체간의 사무배분에 대해서는 미비함. 즉, 기초지방자치단체의 경우 중앙정부의 위임사무 뿐만 아니라 광역지방자치단체의 위임사무도 같이 수행하고 있기 때문에 기초자치단체의 경우 중앙정부와의 사무배분도 중요하지만 광역자치단체와의 합리적인 사무이양도 무엇 보다 중요하다고 할 수 있음
 - 현재 지방자치발전위원회에서 준비 중인 지방이양 관련 연구는 새로운 기준 하에서 구분한 사무에 대한 행재정지원 방안에 대한 연구가 계속적으로 이뤄지고 있는 실정임. 즉, 지방분권에 따른 지방의 사무이양에 대한 요구는 높으나, 이에 상응하는 행재정지원이 없어 지자체에서 실질적으로 수용하는 소극적인 사무이양에서 벗어나 행정·재정적 지원을 통해 사무이양의 실효성 확보와 적극적인 지방분권을 추진하고 있음
- 이러한 배경 하에서 아산시 는 실질적인 지방분권의 실현을 위해 자치분권 과제발굴을 위한 정책을 추진 중에 있음. 본 연구는 아산시의 자치분권이 안정적으로 정착되기 위한 선행단계로서 아산시의 사무이양 촉진과 활성화 방안을 모색하고, 아산시의 실정에 맞는 사무를 도출함으로써 사무재배분 업무추진에 필요한 정책자료를 제공할 수 있을 것으로 기대됨
- 현재 광역자치단체와 기초자치단체간 사무중복이 심각하고, 광역자치단체에 권한이 집중되어 있는 만큼 현시상·행정능률성 등을 감안할 때 기초자치단체와의 사무재배분의 기준과 범위의 명확화는 매우 필요한 시점임
- 본 연구는 이러한 배경하에서 아산시의 자치분권을 실현하기 위해 시사무의 기준안을 제시하고 시의 정책에 부합하는 분권과제의 적극적 발굴과 부서 공유, 그리고 시민 공감대 확산을 위해 기준안을 제시한 후 사무의 재분류를 목적으로 하고 있음. 또한 정부의 재정정책 변화에 대한 지방자치단체의 재정여건 변화를 살펴보고 이에 대한 대응방안을 검토하고자 함
 - 이를 통해 중앙정부와 도와 시군의 구체적 사무범위 설정으로 권한과 책임범위의 명료화, 그리고 자율성 강화의 계기를 마련할 수 있을 것임

2. 연구 범위와 방법

- 도와 아산시간 사무배분의 실태의 조사 시간적 범위는 2017년 10월 현재를 기준시점으로 설정함
- 대상적 범위는 아산시에서 자체 발굴한 45개 사무를 대상으로 함
- 사무배분 실태조사의 내용은 전술한 아산시에서 추진 중인 사무를 중심으로 사무명, 관련근거, 처리권자, 사무기능 여부에 대해 분석하고 있음
- 연구 방법으로는 기존연구의 심층분석, FGI(Focusing Group Interview), 포럼 및 워크숍을 활용하여야 함

<그림 1> 연구 수행 절차



02

광역·기초자치단체 사무구분의
원칙과 기준

1. 현행 사무배분 기준(원칙)

- 지방자치법 : 제9조(지방자치단체의 사무범위), 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분기준), 제11조(국가사무의 처리제한)
 - (국가 사무) 국방, 외교 등 국가의 존립에 관한 사무, 물가정책, 금융정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 등 7개 기준 제시
 - (시·도 사무) 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 등 6개 기준 제시
 - (시·군·구 사무) 시·도가 처리하는 것 이외의 사무 등 1개 기준 제시

< 시·도와 시·군·구간 사무배분 원칙 및 사무범위 >

- ※ 지방자치법 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분기준) 제3항 : 시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 배분할 때 서로 경합하지 아니하도록 배분하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리한다.
- ※ 지방자치법 시행령 별표 1(지방자치단체의 종류별 사무, 시·도 사무 / 시·군·구 사무)

- 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 : 제9조(사무배분의 원칙)
 - (중복배제 원칙) 국가와 지방자치단체간 또는 지자체 상호간의 사무를 주민의 편의증진, 집행 효과 등을 고려, 중복되지 않도록 배분
 - (현지성 또는 보충성 원칙) 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군·구 사무로 ⇒ 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 시·도 사무로 ⇒ 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가 사무로 배분

- (포괄적 배분 원칙) 사무를 배분 또는 재배분 받는 지방자치단체가 그 사무를 자기책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 포괄적으로 배분

○ 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 : 제11조(권한이양 및 사무구분체계의 정비 등)

- (권한이양 및 사무구분체계 정비) 국가는 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 국가사무와 자치사무로 이분화

○ 2009년 사무 총조사 (안행부에서 한국지방행정연구원에 용역 의뢰)

- (국가 사무) ① 국방, 사법 등 국가 존립사무 ② 도량형 기준, 통계조사, 측량, 근로기준설정 등 전국적 통일조성사업 사무 등
- (시·도 사무) ① 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 ② 시·군·구별로 배치할 수 없는 전문적 사무 등
- (시·군·구 사무) ① 시·군·구에 한정적으로 영향을 미치는 사무 ② 시·군·구가 수행하는 것이 경제적이고 효율적인 사무 등

○ 지방분권촉진위원회 사무이양 심의기준

- (국가 사무) ① 국가적 차원의 고도의 전문적 지식과 기술이 필요한 사무 ② 지방자치단체의 통합 또는 조정 사무 등
- (시·도 사무) ① 광역적 규모의 경제하에서 처리하는 것이 효율적인 사무 ② 주민대응성 측면에서 시도의 행·재정적 지원이 필요한 사무 등
- (시·군·구 사무) ① 시·군·구가 수행하는 것이 경제적이고 효율적인 사무 ② 시·군·구에 한정적으로 영향을 미치는 사무 등

○ 지방행정체제개편추진위원회 이양사무 발굴기준

- (국가 → 시·도) 행정처리 결과가 2개 이상 시·군·구에 처리되어야 할 성질의 사무 등
- (국가 → 시·군) 국가와 시·도의 지원이 필요하지 않은 사무 등

○ 지방자치발전위원회 이양사무 발굴기준

- (국가사무) 현행 지방자치법상 기준(제11조, 7개) 및 지방자치단체간 조정, 통합 및 평가 등에 관한 사무, 국민의 안전과 관련된 종합적이고 통일적인 사무 등의 6가지 기준 제시
- (시·도사무) 현행 지방자치법상 기준(제10조, 6개) 및 지방자치법시행령(별표 1)을 기준으로 위원회 보안 5가지 운용기준 제시(시·군·구간 조정 및 평가에 관련된 사무, 광역적 규모하에서 처리하는 사무 등)
- (시·군·구사무) 현행 지방자치법상 기준(제10조, 1개) 및 지방자치법시행령(별표 1)을 기준으로 위원회 보안 4가지 운용기준 제시(다양한 지역특성에 맞게 업무처리가 필요한 사무, 현지성이 강한 사무 등)

2. 지방자치발전위원회의 시도사무 사무배분기준

○ 지방자치발전위원회에서 제시하고 있는 사무배분기준은 현행 지방자치법 및 시행령상의 기준을 근거로 위원회에서 자체적으로 제시한 기준임

○ 지방자치법상 기준 (6개, 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분 기준))

- 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무
- 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무
- 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
- 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무
- 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무
- 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무

○ 위원회 보안 내부 운용기준 (5개)

- 시·도 관할의 시·군·구간 조정, 평가 등에 관한 사무
- 효율적 운영·관리를 위해 광역적 규모하에서 처리하는 것이 적절한 사무

- 시·군·구에서 확보하기 어려운 상당한 전문성이 요구되는 사무
- 사무처리의 효과가 시·도에 한정적으로 영향을 미치는 사무
- 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무

○ 지방자치법 시행령상 시도사무 범위 (제10조 및 별표 1)

- 시·도 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무
- 주민의 복지 증진에 관한 사무
- 농림·상공업 등 산업진흥에 관한사무
- 지역개발 및 주민의 생활환경시설 설치·관리에 관한 사무
- 교육·체육·문화예술의 진흥에 관한 사무
- 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무

3. 지방자치발전위원회의 시군구사무 사무배분기준

○ 지방자치법상 기준 (1개, 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분 기준))

- 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무

○ 위원회 보완 내부 운용기준 (4개)

- 국가 또는 시도차원의 통일적 처리를 요하지 않으면서 다양한 지역특성에 맞게 업무처리가 필요한 사무
- 현지성이 강하여 시·군·구가 수행하는 것이 효율적인 사무
- 사무처리의 효과가 시·군·구에 한정적으로 영향을 미치는 사무
- 전문지식이 필요하지 않은 단순집행적인 성격의 사무

○ 지방자치법 시행령 상 시·군·구 사무 범위 (제10조 및 별표 1)

- 기초지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무

- 주민복지증진에 관한 사무
- 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무
- 지역개발 및 주민의 생활환경 시설 설치·관리에 관한 사무
- 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무
- 시·군·자치구 민방위계획의 작성, 주민신고망 조직·운영

4. 일본의 사무배분 기준(원칙)

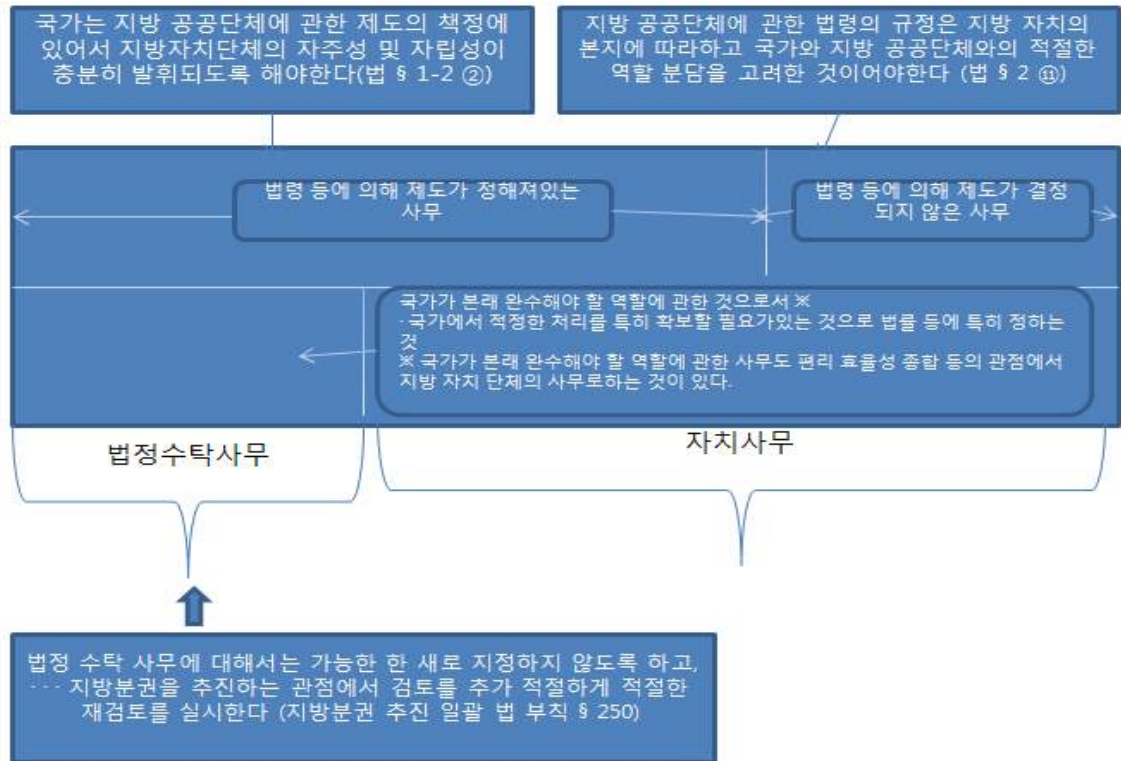
- 일본 정부는 2000년 4월 지방분권일괄법이 시행되어 국가와 지방의 역할 분담의 명확화, 기관 위임 사무 제도의 폐지, 국가의 관여 규칙화 등을 추진하고 있음. 즉, 각 지방자치단체는 스스로의 판단과 책임하에 지역 실정에 따라 행정을 전개해 나갈 수 있는 발판을 마련하고 있음
- 일본이 채택한 새로운 사무구분 방식은 <표 1>과 같음. 즉, 기관위임사무의 폐지, ‘자치사무’와 ‘법정수탁사무’의 재정의임

<표 1> 일본의 새로운 사무구분 체계

구분	구 사무구분	개정된 사무구분(법령 근거)
국가사무	법령상 국가사무로 규정한 사무를 포괄적으로 모두 포함하여 규정	국가의 존립에 관계되는 사무, 민간활동 및 지방자치에 관한 전국적 준칙사무, 전국적 규모나 전국적 관점에서 행해야 하는 시책, 사업 등 주로 3분야에 한정(신 지방자치법 제1조의2의 2항)
자치사무	-포괄적 의미의 '지역의 사무' (공공사무 + 행정사무), 과거의 단체위임사무	-2가지로 구분: 지방자치단체가 처리하는 사무는 '지역의 사무'와 '법률 또는 이에 근거한 정령에 따라 처리하도록 되어 있는사무'(일본 지방자치법 제2조2항) -이중에서 법정수탁사무를 제외한 사무(동법 제2조 8항)
위임사무	-기관위임사무 존재: 구 지방자치법 별표3과 별표4에 도도부현 단계, 시정촌 단계의 기관에 위임되는 561 항목의 기관위임사무를 열거	-기관위임사무의 폐지(자치법 별표 561 항목 전면 폐지) -법정수탁사무로 전환(신 지방자치법 제2조 제10항에서 각각제1호 법정수탁사무, 제2호 법정수탁사무를 열거, 또한 정령에 근거한 법정수탁사무에 대해서 시행령에 열거

- 국가는 지방자치단체의 사무에 관해서 제도적 기획 입안을 할 수 있음. 이러한 경우에 지방자치법에서 규정한 두 가지 측면을 고려하여 입법 기준을 정하고 있음(<그림 1> 참조)
- 하나는 법률 또는 이에 근거한 법령 등으로 지방자치단체에 관한 제도를 기획하고자하는 경우
 - 다른 하나는 기존에 존재하고 있는 사무에 대해서 국가가 필요에 의해 처리할 사무 등을 법률 등으로 규정하는 경우(법정수탁사무)임

<그림 1> 지방자치단체 사무배분기준



- 또한 지방자치단체의 사무 처리에 관한 국가의 관여는 법률 또는 이에 근거한 법령으로 정해져 있어야 하며, 지방자치법이 정하는 기준안에서 관여를 하여야 함(<표 2> 참조)
- 단, 관여의 경우에도 국가는 보통 지방자치단체가 국가의 관여를 받거나 필요할 경우에는 그 목적을 달성하기 위해 필요한 최소한의 것으로 하여야 하며, 보통지방자치단체의 자주성 및 자립성을 배려 해야 함(법 § 245-3 ①)

<표 2> 국가의 지방자치단체에 대한 관여의 기본 원칙

구분	자치사무	법정수탁사무
조언·권고	○	○
자료제출 요구	○	○
시정요구	○	
동의	※	○
허가·인가·승인	※	○
지시	※	○(시정지시)
대집행	□	○
협의	※	※
기타 관여	□	□

주 1 : 음영 표시는 지방자치법에 일반적인 근거 규정을 두고 있음

주 2 : ※ : 특정한 경우에만 가능한 것으로 예를 들어 “협의”에 대해서는 국가는 국가 또는 도도부현의 시책 간의 조정이 필요한 경우를 제외하고는 보통 지방자치단체가 “협의”를 필요로 하는 것을 없도록해야 함(법 § 245-3 ③)

주 3 □ : 원칙적으로 가능한 것으로 국가는 가능한 한 보통지방자치단체가 아래의 사항처럼 참여를 하거나 필요로 하는 것을 하지 않도록 해야 함(법 § 245-3 ②)

① 자치 사무의 처리에 관해서는 “대집행” “기타 관련”

② 법정 수탁 사무의 처리에 관해서는 “기타 관련”

○ 국가는 지방자치단체의 사무 집행에 관한 법령이나 시책을 해석 및 운영하는 경우 지방자치법에 규정된 아래의 규정안에서 해야 함

－ 또한 관여를 하는 경우에도 비슷한 기준으로 준용해야 함

○ 즉, 국가는 본래 완수해야 할 역할을 중점적으로 담당하여야 하며, 지방자치단체는 지역의 행정을 자주적이고 종합적으로 실시하는 사무를 담당하여야 함

－ 법정수탁사무의 경우 법령에 따라 지방자치단체가 처리하게 되는 사무가 자치 사무인 경우에 국가는 지방자치단체가 지역 특성에 맞는 해당 업무를 처리할 수 있도록 특히 배려해야 함(법 § 2 ⑬)

－ 자치사무의 경우 지방자치단체에 관한 법령의 규정에 따라 지방 자치의 본질을 이해하고 국가와 지방자치단체가 적절한 역할 분담을 근거로 이를 해석하고 운용하도록 해야 함(법 § 2 ⑫)

○ 일본의 기관위임사무를 폐지하고 법정수탁사무를 구분하였다는 점에서 우리에게 시사하는 바는 다음과 같음

- 첫째, 일본은 위임사무를 철폐하고 자치사무와 법정수탁사무 모두 조례제정권을 보장하게 되었음. 이는 일본 헌법 제94조의 “법률의 범위안에서 조례를 제정할 수 있다”고 하는 점을 보장한 것임
- 둘째, 위임사무의 폐지로 인하여 중앙(국가)-도도부현-시정촌의 정부간 관계가 좀 더 수평적으로 변화하여 사전의 권력적 관여가 축소됨. 결국 중앙-지방간 사전협의 절차가 신설되는 등의 새로운 관계정립 기회로 작용하여 지방분권을 지향하고 있음
- 마지막으로, 우리나라의 지방자치법상에 나와 있는 예시사무는 지방자치단체의 사무에 반해 일본의 경우 법상에 예시하고 있는 사무는 법정수탁임. 이는 자치단체의 자율권 측면에서 우리 보다 더 많은 권한을 부여한다고 할 수 있음

<표 3> 한국과 일본의 사무배분 기준 비교

구분		국가사무와 자치사무 배분기준
국가사무	한국	① 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 ② 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 ③ 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 ④ 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 ⑤ 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무 ⑥ 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 ⑦ 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무
	일본	① 국가로서의 존립에 관련된 사무 ② 전국적으로 통일해서 정하는 것이 바람직한 국민의 활동이나 지방자치에 관한 기본적인 준칙에 관한 사무 ③ 전국적인 규모 또는 전국적인 관점에서 진행하는 시책 및 사업의 실시 ④ 기타 국가가 본래 완수해야 할 역할
광역사무	한국	① 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 ② 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 ③ 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성 유지필요 사무 ④ 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무 ⑤ 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 ⑥ 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무
	일본	주민과 밀접한 행정은 가능한 한 지방자치단체에서 추진 ① 광역에 걸친 것 ② 도시에 관한 연락 조정에 관한 것 ③ 그 규모 또는 성질에 있어서 일반 시정촌이 처리하는 것이 적당하지 않다 인정하는 것
기초사무	한국	○ 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무, 다만, 인구 50만 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다
	일본	○ 도도부현이 처리하는 것으로 되어있는 것을 제외한 일반적 사무

구분		법정수임사무 개념
법 정 수 임 사 무	한국	<p>❖ 지방자치법 개정(안)</p> <p>(정의 및 종류)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국가(또는 시도)에서 처리해야 하는 사무이나 적절한 처리를 위하여 시도 또는 시군구가 수임한 지방자치단체의 사무 ①법령에 의한 수임사무 ②조례에 의한 수임사무 <p>(규정 방식)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 법정수임사무의 대상을 지방자치법시행령에 규정, 사무의 내용 등은 개별법령에서 규정 <p>(운영)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 법정수임사무에 대해 조례 제·개정이 가능하도록 하고, 원칙적으로 지방의회의 행정사무 감사(조사) 허용 <p>(국가의 감독)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 「기관위임사무」의 감독 근거를 「법정수임사무」에 대한 감독근거로 개정하되, 감독수단을 명확히 규정 * 시정명령 및 취소·정지, 직무이행명령 및 대집행, 감사권
	일본	<p>(정의 및 종류)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 제1호 법정수탁사무 : 법률 또는 정령에서 도도부현 등이 처리하는 사무로서 본래 국가가 추진해야 할 역할과 관련된 사무 - 제2호 법정수탁사무 : 법률 또는 정령에서 시정촌이 처리하는 사무로서 본래 도도부현이 수행해야 할 역할과 관련된 사무 <p>(규정 방식) : 법률 또는 이에 근거한 정령 (지방자치법 별표 1,2)</p> <p>(국가의 감독)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 법정 수탁 사무의 처리가 법령의 규정에 위반하고 있다고 인정할 때 또는 분명히 공익을 해치고 있다고 인정할 때에는 당해 법정 수탁 사무의 처리에 대한 위반의 시정 또는 개선을 위한 조치 등

※ 일본은 지방분권일괄법('00.4)을 통해 기관위임사무를 폐지하고 법정수탁 사무를 도입

5. 본 연구의 사무배분기준(원칙)

○ 아산시 사무배분의 추진방향은 다음과 같음

- 첫째, 아산시의 사무 중 직접적으로 주민의 복리증진과 지역의 발전에 이바지 할 수 있는 권한을 중앙 또는 광역지방자치단체로부터 최대한 이양함과 아울러 효율적 기능분담체제를 구축함으로써 행정의 생산성을 향상시키는 것이 우선이고,
- 둘째는 도와 시·군의 자율과 책임성이 있는 지방자치단체 나름의 다양성과 통합성이 조화되어 행정혁신으로 지방자치단체에 걸 맞는 지방자치단체의 역할을 모색하는 것이고,
- 마지막으로 주민에게 밀착된 행정서비스 제공으로 주민의 편익이 증진되는 것을 달성하고자 하는 목표로 하고 있음
- 결국 추진방향은 사무기능을 권한과 책임이 일치 되도록 하는 것이며, 주민생활에 밀접한 사무는 가장 밀접한 시·군에 우선적으로 권한이양을 확대하며 시·군의 다양성을 고려하여 차등이양을 활성화하고 기능 이양에 따른 행·재정적 지원을 병행하는 등 사후관리를 강화하는 것임

○ 사무배분기준 설정의 접근방법은 다음과 같음

- 현행 법령상 사무배분기준 보완
- 선행연구 및 외국사례
- 사무배분의 원칙에 따른 구분
- 편익과 비용부담 범위에 따른 구분

○ 도사무의 경우 지방자치법상 및 지방자치법시행령에서 제시하고 있는 기준을 중심으로 선행연구 및 이론적이고 경험적인 근거를 바탕으로 하여 10개 기준을 설정함

- 시·도 관할의 시·군·구간 연락·조정·통합·평가 등에 관한 사무
- 효율적 운영·관리를 위해 광역적 규모하에서 처리하는 것이 적절한 사무(2개 이상 시·군·구가 공동으로 설치하는 것이 적당한 규모의 사무)
- 시·군·구에서 확보하기 어려운 상당한 전문성이 요구되는 사무
- 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무

- 도단위를 대상으로 하는 정책결정 혹은 집행적 사무
- 시군구의 사무적 통일성이 필요한 사무
- 파급효과가 광범위하나 파급 범위가 지역적으로 한정되는 사무
- 주민 대응성 측면에서 시도가 행·재정적으로 지원이 필요한 사무
- 행정처리 결과가 2개 이상 시군구에 영향을 미치는 사무
- 시도단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 등임

○ 시군구 사무 역시 지방자치법상 기준 (1개, 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분 기준)) 및 지방자치법시행령상의 기준을 중심으로 연구진에서 7개 기준을 추가로 설정함

- 국가 또는 시도차원의 통일적 처리를 요하지 않으면서 다양한 지역특성에 맞게 업무처리가 필요한 사무
- 현지성이 강하여 시·군·구가 수행하는 것이 효율적인 사무
- 사무처리의 효과가 시·군·구에 한정적으로 영향을 미치는 사무
- 전문지식이 필요하지 않은 단순집행적인 성격의 사무
- 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무(보충성)
- 파급효과가 특정지역에 한정적인 사무
- 자치사무 중에서 시도의 자치사무로 구분되지 않은 사무 등임

<표 4> 본 연구의 사무배분기준(안)

○ 지방자치법

구 분	사무배분 기준(원칙)
자치단체간 사무배분 (제10조, 지방자치단체의 종류별 사무배분기준)	<p><시·도 사무></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 ○ 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 ○ 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 ○ 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무 ○ 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 ○ 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치 하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 <p><시·군·구 사무></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 시·도가 처리하는 것 이외의 사무 ※ 인구 50만 이상의 시의 경우 도의 사무 중 일부 직접처리

○ 시도 사무와 시·군·구 사무의 구분(지방자치법 시행령 별표1)

구분	시·도 사무	시·군·구 사무
주민의 복지 증진에 관한 사무	<ul style="list-style-type: none"> - 주민복지 증진 및 주민보건 향상을 위한 종합계획 수립 및 지원 - 생활보호 실시에 따른 이의신청 심사 - 노인복지사업계획 수립·조정 - 주민건강의 증진에 관한 계획 수립 - 전염병 예방시설 설치 - 재단법인이 설치하는 묘지·화장장 및 납골당의 허가 - 공중접객업소의 위생 개선을 위한 종합 계획 수립 - 폐기물 처리 기본계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민복지 증진사업계획의 수립·시행 - 생활보호대상자 조사·선정 - 노인복지사업계획 수립·시행 - 주민건강증진업무 세부계획수립 - 전염병 예방접종 실시 - 매장·화장 및 개장신고와 묘적부관리 - 공중접객업소의 위생개선을 위한 종합지 도계획 수립·시행 - 일반폐기물 처리 기본계획 수립
농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무	<ul style="list-style-type: none"> - 농업용수 개발사업계획 수립·조정 - 농림·축·수산물 생산사업의 지원 - 농기계·비료·농약 등 농업자재의 공급 계획·시달 - 도단위 복합영농사업 세부추진계획 수 립·추진 - 농어촌 소득원 개발 기본계획수립 - 지역산림계획 작성 - 가축 개량·증식·보호 	<ul style="list-style-type: none"> - 농업용수 개발사업 추진 - 농림·축·수산물 생산 지원 및 관리 지 도 - 농기계·비료·농약 등 농업자재의 원활 한 공급관리 - 복합영농기획단 설치·운영 - 농어촌 소득원 개발 시행계획 수립 - 산림경영계획의 인가 및 변경명령 - 우량종축의 보급
지역개발 및 주민의 생활환경시설 설치·관리에 관한 사무	<ul style="list-style-type: none"> - 지역개발사업계획의 수립·조정 - 시·도 건설종합계획의 수립·조정 - 도로관리계획 수립 - 주거생활환경 개선계획 수립·조정 - 농어촌주택개량 기본계획 수립·조정 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역개발사업계획의 수립·시행 - 시·군·자치구 건설종합계획의 수립·시행 - 시·군도관리계획 수립·시행 - 주거생활환경 개선실천계획 수립·시행 - 농어촌주택개량 사업계획 수립·시행
교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무	<ul style="list-style-type: none"> - 유아교육시행계획의 수립 - 공공도서관·문고의 설립·운영 - 지방문화예술진흥위원회 설치 운영 - 지방문화 예술단체의 설치·운영 	<ul style="list-style-type: none"> - 유아교육시행계획의 수립 - 공공도서관·문고의 설립·운영 - 향토문화의 발굴·지원·육성 - 지방문화 예술단체의 설치·운영
지역민방위 및 지방소방에 관한 사무	<ul style="list-style-type: none"> - 시·도 민방위계획의 작성 - 시·도 민방위협의회의 설치 - 민방위대 조직관리·지도 - 소방기본계획 수립 - 소방관서의 설치와 지휘·감독 - 소방력 기준 설정자료 작성관리 	<ul style="list-style-type: none"> - 시·군·자치구 민방위계획의 작성 - 시·군·자치구 민방위협의 회의 설치 - 직장민방위대의 편성 및 운영관리 - 민방위대 교육훈련

○ 연구진 기준(안)

구 분	사무배분 기준(원칙)
도 사무	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정처리 결과가 2개 이상 시군구에 영향을 미치는 사무 ○ 시도단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 ○ 지역적 특성을 살리면서 시도단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 ○ 국가와 시군구 사이의 연락조정·통합·평가 사무 ○ 시·군·구에서 확보하기 어려운 상당한 전문성이 요구되는 사무 ○ 효율적 운영·관리를 위해 광역적 규모하에서 처리하는 것이 적절한 사무(2개 이상 시군구가 공동으로 설치하는 것이 적당한 규모의 사무) ○ 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 ○ 도단위를 대상으로 하는 정책적 혹은 집행적 사무 ○ 파급효과가 광범위하나 파급 범위가 지역적으로 한정되는 사무 ○ 주민 대응성 측면에서 시도가 행·재정적으로 지원이 필요한 사무 <p><예 시></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ (광역적 사무) 광역적 지역에 걸친 사무로 지방 도로건설, 지방하천관리, 제방, 치산치수, 운수, 관광개발, 도시계획, 교통통신시설, 상하수도, 지역 기반시설, 수질, 대기오염, 방재 등의 사무 ○ (연락조정적 사무) 국가의 직접 시군연락이 비경제적 이고, 지역간 능력격차 해소가 필요한 사무 처리 기능으로, 개발계획 및 정책조정, 지역간 격차해소 관련 사무 ○ (보완대행적 사무) 병원, 연구소, 학교, 시험장, 식품검사시설, 박물관, 직업안정, 사회간접시설 충, 중소기업지원, 유적지 보호 등의 사무
시·군 사무	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가 또는 시·도차원의 통일적 처리를 요하지 않으면서 다양한 지역특성에 맞게 업무처리가 필요한 사무 ○ 현지성이 강하여 시·군·구가 수행하는 것이 효율적인 사무 ○ 사무처리의 효과가 시·군·구에 한정적으로 영향을 미치는 사무 ○ 전문지식이 필요하지 않은 단순집행적인 성격의 사무 <ul style="list-style-type: none"> - 석유제품 판매업자 등의 공표, 병든 가축의 신고 수리 등 ○ 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무(보충성) <ul style="list-style-type: none"> - 주민편익증진과 경제적이고 효율적인 사무 ○ 파급효과가 특정지역에 한정적인 사무 <ul style="list-style-type: none"> - 공원관리, 도서관관리, 배수시설, 시내도로 관리 등 ○ 자치사무 중에서 시도의 자치사무로 구분되지 않은 사무 <p><예 시></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ (특수적 사무) <ul style="list-style-type: none"> - 주거환경 개선사업, 경관계획의 수립, 문화·관광 분야 해설사 선발·관리 등 ○ (현지성 사무) <ul style="list-style-type: none"> - 어린이놀이시설 안전진단 실시·사고 보고의무 및 사고조사 등 - 의료기기 수리업 신고 및 폐업 신고의 수리, 영업소 폐쇄명령 등 ○ (한정성 사무) <ul style="list-style-type: none"> - 소규모 토석채취 허가, 농로포장, 용·배수로 정비 등

03 아산시 사무배분 분석

1. 대상 사무

- 아산시는 자치분권 과제발굴의 직원 관심도 증대와 우수과제 발굴 유도를 위한 자치분권 과제발굴 콘테스트를 개최하였음
 - 콘테스트 결과에 따른 우수과제 포상으로 노력 및 성과에 대한 보상을 추진함
- 과제발굴의 경우 본연업무에 국한되지 않고 시정업무 전반에 대한 과제를 대상으로 발굴하였으며, 아래에 제시된 기준에 의하여 진행하였음
 - 첫째, 중앙·광역의 사무 및 권한 검토
 - 둘째, 타 기초자치단체의 권한과 비교 검토하여 우리 시 반영 가능사례 발굴
 - 마지막으로, 시·군에서 처리하고 있는 사무 중 도로 환원하는 것이 적합한 사무임
- 이에 1차로 충남도의 사무권한 조정이 필요한 과제 2건, 충남도 조례 개정으로 위임 가능한 과제 5건, 법령 또는 시행령 개정으로 위임(이양)가능한 과제 16건 총 23건을 발굴하였음

<표 5> 1차 발굴 사무 현황

구분	발굴과제명	담당부서		
		아산시	충남도	
충 남 도 의 사 무 권 한 조 정 이 필 요 한 과 제	위임사무 등의 시·군 평가제도 개선	정책기획담당관	혁신담당관	
	부단체장 자체승진 및 교류	총무과	인재육성과	
소계	2건			
충남도 조 례 개 정 으 로 위임 가능한 과 제	전기사업 허가 권한 위임	예산법무담당관	기후환경정책과	
	자동차운수사업 과징금 재량권 전환	대중교통과	도로교통과	
	소규모(1만㎡미만) 주제공원 결정 권한 위임	도시계획과	건설정책과	
	도시개발사업 관련 승인 권한 확대	개발정책과	건설정책과	
	소규모 하수처리시설 인가 위임	하수도과	물관리정책과	
소계	5건			
법령 또는 시행령 개 정으로 위 임 가능한 과제	승강기 유지관리업 민원사무 이양	안전총괄담당관	사회재난팀	
	대체산림자원조성비 지자체 세입비율 상향 조정	허가담당관	산지전용팀	
	지방교육세의 시세 전환으로 교육경쟁력 확보	세정과	세정팀	
	지방세 체납자 출국금지 요청 권한 이양	징수과	기동징수팀	
	인지세법 개정으로 지방재정 증대	회계과	청렴계약팀	
	매장문화재 유존지역 (2,000㎡이하)의 보존 존치 결정권 위임	문화관광과	문화재팀	
	비영리 법인 설립 및 감독 권한 이양	정책기획담당관	미래비전팀	
	식품진흥기금 관리 개선	위생과	위생지도팀	
	사방사업 타당성 시행사무 이양	산림과	산림보호팀	
	마을정비구역 지정 권한 일부 위임	건설과	농촌지역 개발팀	
	지방도 관리 권한 일부 위임	도로과	도로관리팀	
	자동차관리사업 관련 민원사무 권한 이양	교통행정과	자동차관리팀	
	일반측량업 등록 및 관리청 변경	토지관리과	지적관리팀	
	지적확정에 따른 기초측량 및 세부측량 성과검사 권한이양	토지관리과	지적관리팀	
	건축심의(21층 이상 건축 연면적 10만㎡이상) 권한이양	건축과	건축행정팀	
	공동주택 분야 사무기능 재정립	주택과	주택개발팀	
소계	16건			

○ 2차로 신규과제를 대상으로 사무권한 조정이 필요한 과제 6건, 충청남도 조례개정이 필요한 과제 4건, 법령 또는 시행령 개정으로 위임(이양)가능한 과제 14건을 추가로 발굴하여, 전체 45건을 대상으로 사무배분의 적합성을 분석하고자 함

<표 6> 분석대상 사무 현황

구분	발굴과제명	부서명	비고
충 남 도 의 사 무 권 한 조 정 이 필 요 한 과 제	위임사무 등의 시·군 평가제도 개선	정책기획담당관	1차
	자치정보권 확립을 통한 자치분권 기반 구축	정책기획담당관	
	부단체장 자체승진 및 교류	총무과	1차
	건설공사 건설기술 심의절차 간소화	공공시설과	
	경로복지분야 지자체예산 지원비율 상향조정	경로장애인과	
	직업재활시설 기능보강 낙찰차액 사용승인 사항 일 부위임	경로장애인과	
	도로조명시설 유지관리비 지원	체육육성과	
	국·도비 보조사업 계약심사업무 권한 이양	감사위원회	
소계	8건		
충 남 도 조 례 개 정 으 로 위 임 가 능 한 과 제	도지정문화재 역사문화환경 보존지역 내 경미한 건 축행위 등 권한 위임	문화관광과	
	매장문화재 유존지역의 보존조치 결정권 위임	문화관광과	
	소규모 하수처리시설 인가 이양	하수도과	1차
	공원조성계획 결정(변경) 권한 위임 확대	공원녹지과	
	자동차관리사업 관련 민원사무 권한 위임	교통행정과	1차
	소규모 주제공원 결정권한 위임	도시계획과	1차
	도시관리계획(지구단위계획) 결정(변경) 권한 법령 동일화	도시계획과	
	건축심의(21층 이상 건축면적 10㎡ 이상)권한이양	건축과	1차, 법령개정필요
소계	9건		법령개정필요
법 령 도 는 시 행 령 개 정 으 로 위 임 가 능 한 과 제	의용소방대 설치 및 대원임명 권한이양	정책기획담당관	
	환경개선부담금 징수교부금 지자체 귀속	정책기획담당관	
	자치입법권 강화	예산법무담당관	
	학교시설사업추진법 개정으로 교육환경 개선	교육지원담당관	
	승강기 유지관리업 민원사무 이양	안전총괄담당관	1차
	대체산림자원조성비 지자체세입비율 상향조정	허가담당관	1차
	지방자치법상 권한위임 조항 일부개정	자치행정과	
	지역자원시설세의 시세 전환으로 자주재원 확충	세정과	
	인지세법 개정으로 지방재원 증대	회계과	1차
	사회보장제도 신설·변경 협의 폐지	사회복지과	
	기초연금법 개정으로 노인복지 사각지대 해소	경로장애인과	
	지방자치단체의 대한노인회 사무지도·감독권 부여	경로장애인과	
	식품진흥기금 관리 개선	위생과	1차
	교육사무의 지방자치단체 업무 전환 추진	홍보담당관	1차
	기초지자체 주무부서 복수직급제 운영	홍보담당관	
	재난발생 시 현장조치에 대한 지방의 권한확립	여성회관	
	소상공인 지원에 대한 권한 일부 위임	신정호수공원사업소	
	삼림육장 등 조성계획 승인 권한 이양	신정호수공원사업소	
	과대포장 점검관련 업무 환원	자원순환과	
	사방사업 타당성평가 권한 이양	산림과	1차
	농림부 소관 국유지의 무상귀속 권한 위임	건설과	
	도에서 실시하는 설계변경 사전심의 제도개선	건설과	
	지방도 관리 권한 일부 위임	도로과	1차
	자동차운수사업법 과징금 재량권 전환	대중교통과	1차

	지적확정에 따른 기초·세부측량 성과검사 권한이양	토지관리과	1차
	일반측량업 등록 및 관리청 변경	토지관리과	1차
	공인중개사 자격증 재교부 권한 부여	토지관리과	
	건축심의(21층 이상 건축연면적 10㎡ 이상)권한이양	건축과	1차, 조례개정 필요
	공동주택분야 사무기능 재정립	주택과	1차, 조례개정 필요
	인구 30만명 이상 도시 권한 확대	개발정책과	
소계	30		

2. 분석 방법

○ 45개의 대상사무에 대해서는 아래와 같은 방법으로 사무배분의 타당성을 분석하여야 함

○ 45개 대상사무에 대한 의견 수렴을 위해 체크리스트를 작성하여 인터뷰를 실시함

－ 도사무 및 시군사무에 대한 인터뷰 실시(2차례)

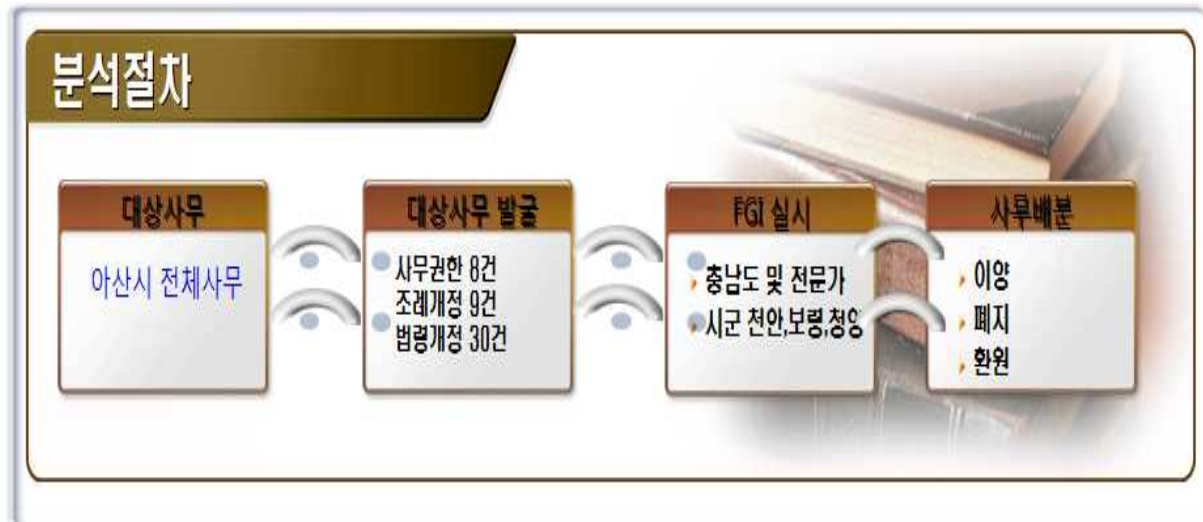
<표 7> 대상사무에 대한 체크리스트

연번	제안부서 (담당부서)	사무명	관련근거 법령	시·군 의견	충남도 의견	전문가 의견	검토 결과
1	정책기획담당관						

주 : 검토결과는 유지, 위임(이양), 폐지 임

○ 도 및 타시군과 연구진의 의견을 종합하여야 하나 본 연구에서는 연구진의 검토결과만을 제시토록 함

<그림 3> 분석절차



3. 분석 결과

실과	사무명	연구진 의견
정책기획담당관	자치정보권 확립을 통한 자치분권 기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 사무추진방법에 관한 사항으로 시군의 인력과 재정 및 내용 등을 분석한 후 사무추진방법 조정 필요 - 전국적 통일과 비교를 요하는 통계의 경우 중앙의 관리 타당
	위임사무 등의 시군평가제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 사무추진방법에 관한 사항으로 평가제도 운영시 시장군수구청장협의회 등 참여 방안 타당
	의용소방대 설치 및 대원임명	<ul style="list-style-type: none"> - 화재진압 및 구호보조업무는 소방업무와 연계추진 및 전문성 요구로 도 업무와 연계가 바람직 - 재정부분 도 이관이 타당
	환경개선부담금 징수교부금 지자체 귀속	<ul style="list-style-type: none"> - 환경개선부담금의 경우 단순히 경유자동차 개선을 위해 사용되지 않으며 환경의 특징이 광역성을 지니고 있고 그 활용처도 매우 다양하여 현 제도 유지가 타당 - 징수교부금 비율을 조정하여 지자체의 재정력 확보가 타당

예 산 법 무 담 당 관	조례제정에 관한 업무	<ul style="list-style-type: none"> - 현재 부과된 의무와, 벌칙, 권리 보다 더 강한 제도를 시행하여 주민들에게 부담을 줄 수 있어 이를 제도화 시킨 것임 - 현재 부과된 것보다 약한 수준의 경우 조례로 제정하는 것은 무방함 - 따라서, 현 수준보다 주민들에게 편의를 줄 수 있는 경우로 한정하는 것에서 지자체로 권한을 위임 - 주민의 권리제한, 의무부과, 벌칙 등을 법령으로 명확히 할 수 있다면 개정 타당
교 육 지 원 담 당 관	학교시설 설치사업 업무	<ul style="list-style-type: none"> - 학교시설사업을 촉진하기 위해 우선적으로 추진될 수 있도록 하는 법으로서 미리 협의토록 하고 있음 - 미리협의와 사전협의 상 문제 확인 필요
안 전 총 괄 담 당 관	승강기 유지관리업 민원사무	<ul style="list-style-type: none"> - 현지성이 강한 업무이며 도 인력으로는 서류 확인 수준에서 매우 제한적 업무가 추진 - 업체의 협조 및 관리와 민원처리 등을 위해 시군이양 타당
허 가 담 당 관	대체산림자원조성비 지자체 세입비율 상향 조정	<ul style="list-style-type: none"> - 지역의 특성, 현지성 및 지자체 추진업무로 세입비율 상향 타당 - 유사한 상황 증가시 교부세 감소 등 문제 발생 검토
총 무 과	부단체장 자체승진 및 교류	<ul style="list-style-type: none"> - 내용조정사항으로서 도 및 타시군과 의견 조율 후 시행 가능 판단
자 치 행 정 과	지방자치법상 권한위임 조항 일부 개정	<ul style="list-style-type: none"> - 사무위임 등에 따른 재정협의를 타당, 교부세 등과 연계시 검토
세 정 과	지역자원시설세의 시세 전환	<ul style="list-style-type: none"> - 지역자원시설세의 대상은 위치한 지역 뿐 아니라 광역적 성격을 지니고 있음. 광역세 타당 - 단, 세의 항목별 시세적용 검토
회 계 과	인지세법 개정으로 지방재원	<ul style="list-style-type: none"> - 현장성과 시군추진업무에 대한 보상성에 따라 자치단체 당사자 계약에 대한 인지세는 지자체 몫으로 배분 타당

공 공 시 설 과	건설공사 건설기술 심의절차 간소화	<ul style="list-style-type: none"> - 공사심의에 대한 전문성과 광역적 통일성을 요하는 사항으로 도에서 추진이 타당 - but, 물가(환경변화) 등을 고려 공사비 상향 검토를 통한 자체심의위원회 활용 검토
사 회 복 지 과	사회보장제도 신설·변경 협의 폐지	<ul style="list-style-type: none"> - 사회보장제도는 주민과 밀접한 사항으로 권한확대가 바람직하나 사업의 타당성과 질을 검토해야하고 형평성을 위해 협의과정은 필요시됨 - 자체재원 신설에 따른 협의 폐지는 타당
경 로 장 애 인 과	기초연금법 개정	<ul style="list-style-type: none"> - 분권, 권한재배분 관련 사항이 아님
	대한노인회사무 지도·감독권 부여	<ul style="list-style-type: none"> - 재정부담과 감독권은 검토요구 - 개정안이 오히려 업무의 구분을 모호하게 함 - 보조금의 출처 확인 필요 - 전국적 통일을 기하는 기준적용이 필요한 상황 = 지역적 차별이 어려운 사무
	경로복지분야 지자체예산 지원비율	<ul style="list-style-type: none"> - 일반적 복지성 사무로 통일성을 기해야 하는 사무로 도 업무가 타당 - 비율조정 등에 대한 검토 타당
	직업재활시설 기능보강 낙찰차액 사용승인 사항 일부 위임	<ul style="list-style-type: none"> - 사무추진방법의 문제 - 제도 변경이 아닌 관리 차원의 문제 절차 변경 등 검토
문 화 관 광 과	도지정문화재 역사문화환경 보존지역 내 경미한 건축행위 등 권한 위임	<ul style="list-style-type: none"> - 도 지정문화재 관리주체 허가 타당 - 경미사항에 대한 기준 필요 - 허가 -> 조치 후 보고 등으로 변경 타당
	매장문화재 유존지역 보존조치 결정권 위임	<ul style="list-style-type: none"> - 조례개정사항이 아니며 상위법을 개정해야 함 - 문화재관리는 전문성과 통일성이 중요하며 단순히 처리기간을 단축하는 것이 중요한 사항은 아님 - 도 준치가 타당하며 결정권에 대한 전문성을 공통적으로 확보한 후 결정 필요
체 육 육 성 과	도로조명시설 유지관리비 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 국도, 지방도 관리책임 명시 - 기초지자체 비용 부담 관기주체별 부담 명시 타당

위 생 과	식품진흥기금 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 대상업무를 명확히 한 후 기초지자체 부과징수금 귀속 타당 - 지방교부금 감소 등 검토
홍 보 담 당 관	교육사무의 지방자치단체 업무 전환	<ul style="list-style-type: none"> - 교육자치차원에서 검토 - 교육여건의 지나친 차이 우려 타 지자체 상황 검토 일괄적 추진 상황으로 검토 필요 - 현 시점 유지 후 개선 필요
	기초지자체 주무부서 복수 직급제 운영	<ul style="list-style-type: none"> - 각 지자체 여건에 부응한 조직운영방안 타당 - 주무부서 한정은 비적절 - 총액인건비를 비롯 내외적 정치적 상황을 고려해야 하는 시점
여 성 회 관	재난 및 안전관리 기본법 및 헌법 개정	<ul style="list-style-type: none"> - 기본적으로 타당 법률적 용어 및 세부적 내용 정리 필요 - 국가와 지방자치단체?(정부와 지자체)
신정호수공원사업소	소상공인 지원에 대한 권한 일부 위임	<ul style="list-style-type: none"> - 소상공인에 대한 지원은 기본적으로 통일성과 지역적 형평성 및 여건을 종합적으로 판단하여 추진되어야 하기에 도의 권한이 타당 - 수립은 시도지사, 시행은 시장군수 후 보고는 추진방식의 차이로 보여짐
	삼림욕장 등 조성계획 승인 권한	<ul style="list-style-type: none"> - 광역성 및 대상, 관리주체 등 다양한 차이가 있을 수 있음 - 대상, 규모, 특성 등을 감안하여 기초지자체에 국한시킬 수 있는 경우에 대하여 승인권 이양 타당
하 수 도 과	소규모 하수처리시설 인가	<ul style="list-style-type: none"> - 하수처리의 문제가 광역성과 통일성이 필요시되는 사항이나 하수도 업무 자체가 기초지자체 업무인 바 일정규모에 따른 인가권 이양은 타당
감 사 위 원 회	국도비보조사업 계약심사업무 권한	<ul style="list-style-type: none"> - 현장업무이며 지역에 국한된 사업추진업무로서 기초지자체 이양 타당 - 국도비보조사업에 대한 감사 등으로 광역업무는 국한
자 원 순 환 과	과대포장 점검업무	<ul style="list-style-type: none"> - 현장업무이며 주민밀착형 업무로 기초지자체 추진 타당 - 운영방식의 문제

산 립 과	사방사업 타당성평가 권한 이양	<ul style="list-style-type: none"> - 타당성은 기본적으로 사방협회에서 추진 - 사방사업의 지역정 중요도, 시급성, 난이도 등을 조정하고 우선순위를 정할 필요가 있기에 도 추진 타당 - 기간이 문제라면 줄이는 방법 모색필요
공 원 녹 지 과	공원조성계획 결정(변경) 권한 위임 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 지역적이며 현장형 사업으로 기본적으로 타당 - 그 대상에 대한 논의 필요
건 설 과	농림부 소관 국유지 무상귀속 권한 위임	<ul style="list-style-type: none"> - 관리방식 등 파악 후 결정 - 민원불편의 문제만은 아님 - 타 국유지 권한 파악 필요
	도 실시 설계변경 사전심의 제도	<ul style="list-style-type: none"> - 자체재원 추진시 시군 특성과 지역적 한정성 반영 시군추진 타당
도 로 과	지방도 관리 권한 일부 위임	<ul style="list-style-type: none"> - 현장밀착형 업무이며 관리, 정비, 민원업무로서 시군추진 타당
	자동차관리사업 관련 민원사무 권한 위임	<ul style="list-style-type: none"> - 지정정비사업자 관련 전문성 등 검토 필요
대 중 교 통 과	자동차운수사업법 과징금 재량권 전환	<ul style="list-style-type: none"> - 지도단속 등 현장형 사업에 대하여 발생된 것으로 시군타당 - 자동차의 특성상 광역성이 존재하고 사업또한 광역적으로 실시할 필요가 있는바 징수액 모두를 이양하는 것이 아니며 적정비율로 조정하는 것은 타당
토 지 관 리 과	지적확정에 따른 기초세부측량 성과검사 권한 이양	<ul style="list-style-type: none"> - 현장성업무로 기본적으로 이관 타당 - 대형의 경우 전문성과 광역성이 요구된다면 현재의 규모 조정검토는 타당
	일반측량업 등록 및 관리청변경	<ul style="list-style-type: none"> - 단순 등록업무이며 현장 민원성 업무로서 시군 변경 타당
	공인중개사 자격증 재교부 권한 부여	<ul style="list-style-type: none"> - 권한은 이중으로 부여하는 것은 오히려 혼란, 재교부 가능케 하는 것은 방법의 문제 - 공인중개사 자격증 발급, 관리를 시장군수 권한으로 검토 필요

도 시 계 획 과	소규모 주제공원 결정권한 위임	- 소규모 공원의 지역적 한정성 등 반영 시 군위임 타당
	도시관리계획 결정 권한 법령 동일화	- 시장군수가 계획한 지구단위계획 등은 현 지성과 지역성을 고려 시장군수에게 위임 타당
건 축 과	건축심의 권한 이양	- 대형 건축물의 경우 심의에 대한 전문성 과 기타 요구사항 등이 반영되어야 하며 이는 건물이 위치하는지역 보다는 아산 뿐 아니라 모든 지자체에 적용되어야 할 공통적 사항으로 도 추진 타당
주 택 과		- 사전승인은 건축물의 공공성, 안정성 확보 및 전문적 검토가 필요한 사항으로 필요 - 사업계획승인권에 대하여 50만->30만 하 향에 대하여는 아산시만을 대상으로 적용 할 수 있는 사항이 아니며 30만으로 내려 야 하는 적절한 기준과 논리가 필요 - 건축심의 또한 아산시만을 대상으로 적용 할 사항은 아님
개 발 정 책 과	인구30만 이상 도시 권한 확대	- 지자체의 권한 확대는 타당 - 30만 이상 해당하는 사무와 처리기준 마 련 검토 후

04

국가 재정정책 변화에 따른 아산시의 재정정책 대응방안

1. 배경 및 목적

- 문재인 정부는 ‘연방제에 버금가는 강력한 지방분권’을 목표로 5가지의 핵심전략을 제시하고 있음
 - 중앙권한의 획기적 지방이양, 강력한 재정분권 추진, 자치단체의 자치역량 제고, 풀뿌리 주민 장치 강화, 네트워크형 지방행정체제 구축임
 - 그 중 ‘강력한 재정분권 추진’의 구체적인 내용은 국세와 지방세의 비중을 개편한 지방재정의 확충, 지역간 재정격차를 완화하기 위한 균형장치의 마련, 자율과 책임이 담보된 지방재정의 운용임
- 이러한 재정분권화는 양분법에 의한 중앙집권화 혹은 지방분권화로 표현되는 개념이 아니라 중앙정부로부터 지방정부가 얼마만큼 독립적으로 재정운영에 관한 의사결정수준을 결정할 수 있는가를 나타내는 정도의 개념임. 따라서 재정분권화는 지방정부의 업무수행에 있어서 수입과 지출을 독립적으로 조달 운영할 수 있는 정도를 말함
- 재정분권화의 유형에는 크게 3가지 유형으로 분류할 수 있음
 - 첫 번째 유형은 중앙정부가 독점적으로 모든 공공재를 공급하는 유형으로 지방정부의 독자적인 의사결정에 대한 여지가 없게 되며 완전한 재정집권화의 상태가 됨
 - 두 번째 유형은 지방정부가 독점적으로 모든 공공재를 공급하는 경우로서, 완전한 재정분권화를 의미함

- 마지막 유형으로는 중앙정부와 지방정부가 공공재를 함께 공급하는 경우임. 즉, 지방정부가 공공재를 공급함에 있어 얼마만큼의 자율권을 갖고 있는지가 재정분권의 개념인 것임

○ 또한 재정분권화를 결정하는 요인에 관하여는 전통적으로 두 가지의 이론에 바탕을 두고 있음

- 먼저 하위계층의 정부(기초지방자치단체)일수록 주민의 요구를 수용하는데 더 유용한 이점을 가진다는 것이고 또 하나는 하위정부들이 각각 특수성을 가지고 있을 경우 중앙정부가 획일적인 조세체계와 지출정책을 사용하면 최적의 배분을 할 수 없다는 것임

○ 전통적으로 한 국가의 재정분권화 정도에 영향을 미치는 가장 중요한 요인으로 많은 학자들은 경제발전상태를 중요한 변수로 꼽고 있음

- Kee(1977), Bahl&Nath(1986), Wasylenk(1987), Panizza(1999) 등은 국가의 경제개발상태가 그 국가의 재정분권화의 정도와 밀접한 관련이 있다고 주장함

○ 재정분권화의 정도에 영향을 미치는 또 하나의 요인은 지방정부의 역량(capacity)이라고 할 수 있음. 1990년대 중남미의 여러 나라에서 열악한 지방정부의 역량을 고려함 없이 중앙정부의 일방적인 분권화개혁으로 많은 혼란과 재정적 위기가 있었다는 것을 볼 때 재정분권화의 시행에 있어 지방정부의 역량이 무엇보다도 중요한 변수인 것임

○ 우리나라의 경우 재정분권화는 지방자치단체의 재정자율성을 확대하고 재정책임성을 확보할 수 있다는 논리에서 주장되고 있음

- 현재 재정분권의 확대 요구는 세입측면 즉, 세입분권 강하게 주장하고 있는 실정임. 특히 지방자치실시 이후 재정분권을 지속적으로 추진하였지만, 문제는 가시적인 재정분권이 성과가 나타나지 못하다고 있다는 점임
- 그 핵심에는 조세배분에서 국세 대 지방세의 비율이 지방자치실시 이후 8 대 2의 구조가 현재까지 이어지고 있기 때문임

- 그동안 지방의 세입측면에서 재정분권이 이루어지지 않아 지방의 재정자율성 확대와 재정책임성의 확보를 어렵게 하고 있음
 - 2017년도 지방자치단체의 평균 재정자립도는 53.7%이며, 30% 미만 단체가 153개(243개 단체의 63%)로 지자체의 재정자립 수준이 매우 낮음. 국세 대 지방세의 비중이 77.3% 대 22.7%로 지방세의 비중이 낮고, 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 243개 중 51.4%(125개 단체)임
 - 이러한 현실적인 지방재정의 열악한 환경을 고려하여 지방에서 재정분권의 확대를 강하게 요구하고 있음
- 결국 진정한 지방자치를 실현하기 위해서는 무엇보다도 재정분권의 실현이 중요하며, 문재인 정부가 추진계획하고 있는 지방분권(재정분권)의 정책변화에 아산시의 대응도 필요한 시점임
 - 이와 같은 배경 속에서 본고는 문재인 정부의 재정분권 추진과제를 살펴보고, 아산시의 대응방안 등에 대해서 의견을 제시하고자 함

2. 재정분권의 필요성

- 우리나라에서 지방분권의 확대는 지방자치의 관점에서 미흡한 수준의 분권화가 진행되고 있다는 것임
 - 지방자치제가 부활된지 20년이 넘었음에도 불구하고, 현행 지방자치 수준이 인사권, 재정권, 자치입법권 등에서 만족할 만한 수준의 분권이 이뤄지고 있지 않음. 특히 재정분권의 경우 지방자치단체의 열악한 재정환경을 고려할 때 현재 조세의 20% 남짓한 지방세 비율을 높여 중앙 의존적 재정구조에서 탈피하고 지방자치·주민자치를 위해 지방세의 비율을 높여야 한다고 함
 - 현재 지방세의 비율을 8 대 2의 구조에서 5 대 5의 구조로 확대하여 ‘5할 자치’를 주장하기도 하며, 문재인정부에서는 국세 대 지방세의 비율을 7 대 3을 거쳐 장기적으로 6 대 4 수준까지 개선하겠다고 함
- 재정분권화 논리의 핵심은 지역주민의 수요에 대한 탄력적 대응과 지방자치단체의 책임성 확보에 있음. 세입분권화의 확대는 지방자치단체 재정운영의 자율성과 그에 따른 책임성

확보차원에서 필요함

- 우리나라 중앙과 지방 조세배분은 대략 80%:20%인 반면 세출배분은 40%:60%(지방교육 포함)로 세입과 세출과의 괴리가 매우 큰 구조로 되어 있음. 이로 인해 지방지출은 중앙정부로부터의 이전재원으로 충당하고 있는 실정임
- 이러한 지방재정구조는 지방자치단체의 재정자율성을 저해할 뿐만 아니라 재정책임성도 약화시키게 하는 요인이 되고 있음. 2017년 지방세입 중 지방세수의 비중이 36.9%로 OECD(2009년) 국가와 비교할 경우 단일형 국가 평균 38.3%, 연방형 국가 평균 44.8%에 비해 낮은 수준임
- 결국 지방자치단체의 낮은 지방세수 비중은 중앙정부로부터의 이전재원에 의존할 수밖에 없어 재정책임성이 결여되며, 지방자치단체의 자율성과 책임성 확보를 위해 재정분권의 확대를 주장하고 그 중에서도 세입분권의 확대를 요구됨

○ 재정분권의 추구는 지역의 잠재력과 지역산업의 특성이 제대로 발휘되어 궁극적으로 지역주민의 삶의 질 제고에 있음

- 재정분권은 지방자치단체의 자율성에서 한 걸음 더 나아가 다양한 계층으로 이루어진 지역주민, 나아가 지역특성이 내재된 지역사회의 자율권 제고로 이어질 때, 그 본질의 의미가 살아남
- 흔히 재정분권의 필요성을 말할 때 지역의 차별성을 고려한 지역특성을 발휘할 수 있는 지역발전을 말함. 재정분권 수준이 높을수록 주민들의 삶의 질 향상 가능성 역시 높아진다는 것임

○ 문재인정부에서는 지자체간 재정격차 완화 및 지역균형발전 추진을 위해 지방교부세율의 상향 조정을 계획하고 있음

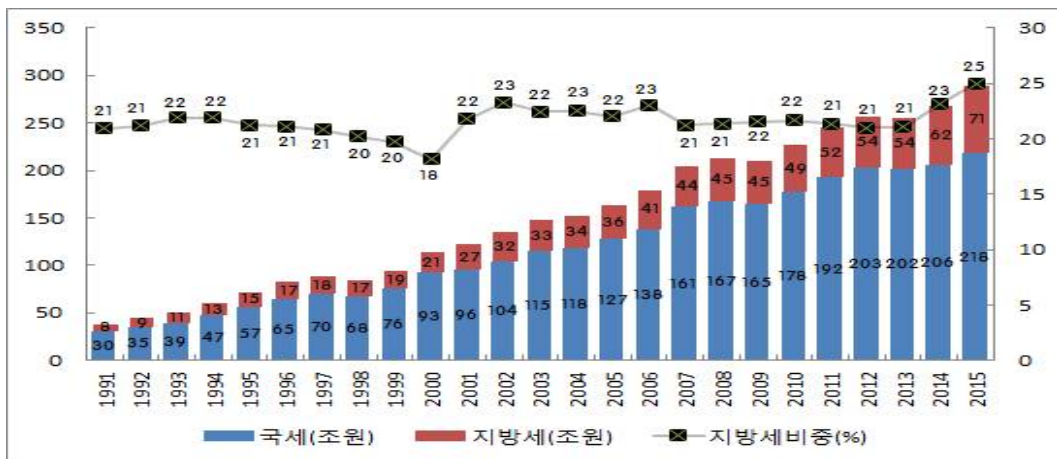
- 지방의 재정운영 자율성의 확대는 지방자치단체 재정운영에 대한 중앙정부 관여와 통제의 폐지 내지는 완화를 요구하는 것으로 노무현 정부 당시 지방예산 편성지침 및 지방채 개별승인제도를 폐지하고, 국고보조사업 축소 및 정비, 포괄보조금제도 도입 등으로 지방재정 운영의 자율성이 증진되었다고는 하지만 실질적인 재정분권 차원에서는 미흡한 실정임

○ 이에 행정안전부는 예산편성운영 기준 등 지방재정운용 관련 규제들을 완화할 계획을 세우고 있음

3. 우리나라 지방재정 현황

- 중앙과 지방간 세원배분의 불균형은 국세 대 지방세의 비율이 8 대 2의 구조이나 세출은 4 대 6의 구조라는 점에서 보는 것이다. 즉 중앙과 지방간 세입과 세출의 불균형이 발생하고 있는 것임
- 지방세 수입의 규모와 증가율을 보면 취득세가 7.5조원 증가하여 43.6%, 지방소비세가 2.9조원이 증가하여 16.6%, 지방소득세가 2.5조원 증가하여 14.4%, 주민세가 1.2조원 증가하여 6.9%, 재산세가 1조원 증가하여 6.0%, 지역자원시설세가 0.8조원 증가하여 4.6%를 차지하고 있으며, 지방소비세는 2014년에 5%의 세율에서 11%로 인상되어 크게 증가하였음(<그림 4> 참조)
 - 지방세 수입의 증가는 취득세의 영향이 절반정도를 점하나 이는 부동산 경기의 영향을 받는 점을 고려할 때 이러한 증가는 안정적이지 못함
 - 지방소비세의 증가는 2014년 지방소비세율 5%에서 11%로 인상한 결과이지만 지방세 수입 증가의 기여율이 낮은 편임 2014년과 2015년의 지방세 비율 23%와 25%는 취득세 수입의 결과에 따라 낮아질 가능성이 있음. 결국 국세 대 지방세 비율은 8 개 2의 구조에서 국세의 지방세 이양 없이는 크게 변화할 가능성이 적음

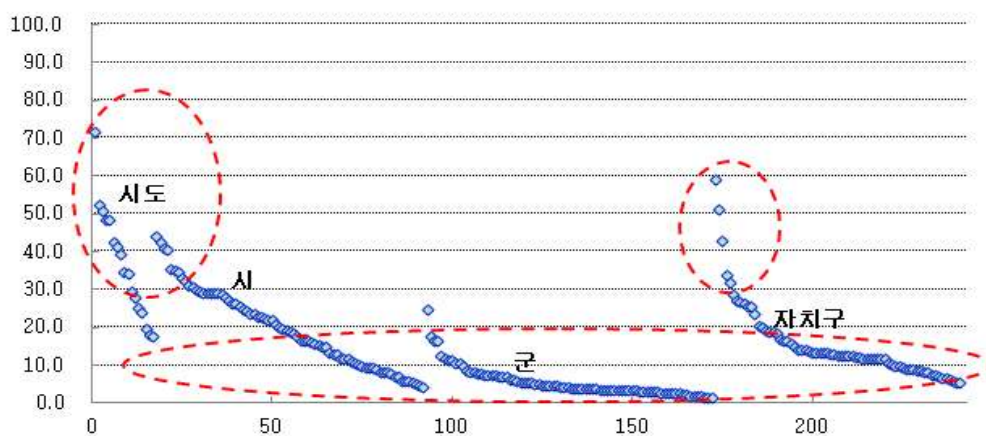
<그림 4> 국세 대 지방세 비중



주: 결산 기준임

- 2015년 일반회계 결산 기준 지방세입은 186조원이며 이중 지방세 수입은 71조원으로 38%로 지자체별로 보면 총 세입(일반회계) 중 지방세 수입의 비중이 10% 미만인 단체가 106개, 5% 미만인 단체가 50개이며, 시의 경우 4분의 1정도, 군의 경우 대부분이 총 세입 중 지방세 수입의 비중이 10%이하임
 - 이러한 현상은 세원 부족으로 발생하고 있으며, 이들 지방자치단체는 국세의 지방세 이양, 새로운 지방세목의 신설이나 지방세제의 개편이 있더라도 급격한 지방세 수입은 어려울 수 있음
 - 결국 세원이 부재한 지방자치단체는 중앙의 이전재원인 지방교부세나 광역단체의 재정조정 등이 없이는 재원확충이 어려운 실정임
- 재정자립도 기준으로 2017년 지방의 평균 재정자립도는 53.7%로 1991년 66.4%, 1995년 63.5%, 2000년 59.4%, 2005년 56.2%, 2010년 52.2%, 2015년 50.6%로 낮아졌다가 최근 지방세 수입의 확대 등으로 다소 증가하는 경향을 보이고 있으나 여전히 50%에 그치고 있음

<그림 5> 지방세입 대비 지방세 수입 비중



주 : 일반회계, 2015년 결산 기준

- 더욱이 문제가 될 수 있는 것은 평균보다 못한 재정자립도를 보이고 있는 지방자치단체가 줄지 않고 있다는 것임
 - 2017년 기준으로 재정자립도 30% 미만 지방자치단체가 243개 단체 중 153개(63%)이며, 특히

군의 경우 82개 지자체 중 재정자립도 30% 미만 지자체가 76개로 93%에 이릅니다

- 전반적으로 지방의 재정력을 향상시켜야 하며 이를 위해 지방세의 확대가 필요하지만 재정력이 매우 취약한 지자체의 세원부재 현실을 고려하여 지방교부세와 같은 일반재원 성격의 재원이전 및 확대도 필요함
- 수도권과 비수도권의 경우 2015년 결산 기준으로 지방세 수입 71조원 중 39조원인 55% 정도가 수도권(서울, 인천, 경기)에서 징수하고 있음
 - 더욱이 지방자치단체간 재정불균형이 더 심한 것은 도시지역과 농촌지역간으로 특·광역시를 제외한 75개 시 지역에서 14.8조원인 20.8%를 거두어들이는 반면 82개 군 지역에서는 2.3조원인 3.2%를 징수하였음
- 결국 수도권과 비수도권, 도시지역과 농촌지역 및 지자체간 재정불균형을 완화시킬 수 있는 재정조정재원 및 제도의 운영이 필요함
 - 지방교부세율의 인상 외에 현재 운영되고 있는 지역상생발전기금의 효율적 활용, 조정교부금의 효과적 활용 및 새로운 세원공동이용방식의 활용이 필요함
- 지방의 지출규모(세출결산)는 1991년 21.9조원에서 2015년 175.3조원으로 증가하였음. 국고보조사업은 9.7조원(1997년)에서 64.4조원으로, 사회복지비는 1.2조원에서 45.6조원으로 증가하였음
 - 사회복지비의 대부분은 국고보조사업으로 이루어지고 있으며, 국고보조사업의 대부분은 지방의 자율성이 없거나 적은 지출임. 2015년 국고보조사업의 규모는 64.4조원(당초예산)으로 지방지출 총액의 36.7%를 점하고 있으며, 국고보조사업 64.4조원에는 국고보조금 41.4조원과 지방비부담분 23.0조원이 포함됨
 - 인건비 및 운영비 등 지자체들의 기관유지비를 제외하고 사회복지비를 포함한 국고보조사업만으로 지방 지출의 40% 정도가 지자체의 재정 자율성이 거의 없는 경직성 경비로 지출되고 있음

- 2010년~2015년 동안 지방지출(결산)은 149.8조원에서 175.3조원으로 연평균 3.4% 증가한 반면 사회복지비는 28.6조원에서 45.6조원으로 연평균 9.8%증가하였으며, 국고보조사업은 46.7조원에서 64.4조원으로 연평균 6.6%(지방비 부담 5.71%) 증가하였음
 - 사회복지비 및 국고보조사업의 증가로 지방재정운영의 자율성과 탄력성이 저하되어 있는 실정임. 지방지출에서 사회복지비 등 국고보조사업의 증가는 가용재원을 잠식하여 재정운영의 탄력성을 저하시키고 있음
- 이와 같이 지방자치단체가 담당하고 있는 사회복지비는 매년 큰 폭으로 증가하고 있어 지방비부담이 가중되고 있음. 이러한 지방자치단체의 지방비 부담은 지방세와 지방교부세 등 일반재원으로 부담해야 함
 - 하지만 일반재원 증가율을 보면 국고보조사업에 대한 지방비부담 증가율에 크게 미치지 못하고 있으며 지속적으로 그 격차가 벌어져 왔음. 다만 최근(2017년) 사회복지사업의 일부에 대하여 국고보조율의 인상 등의 조치로 지방비부담이 다소 낮아진 경향이 나타나고 있음
- 더욱이 문제인 정부의 2018년 4월부터의 기초연금 인상, 7월부터의 아동수당 지급 등 정부의 사회복지 사업 확대 및 신설 등으로 지방자치단체의 부담이 더욱 증가할 것으로 보임
 - 추가로 지방자치단체가 부담해야 할 지방비는 2018년에 기초연금의 인상으로 6,000억원, 아동수당 신설로 4,000억원 정도로 2018년도를 포함한 향후 5년간의 지방비 부담은 기초연금 인상으로 1.4조원, 아동수당 신설로 3.8조원의 지방비 부담이 전망되고 있음
 - 이러한 사회복지비를 포함한 국고보조사업의 지방비부담의 과중을 해소하기 위해서는 지방비 부담 재원이 될 수 있는 지방세뿐만 아니라 지방교부세 재원의 규모 확대가 필요함

4. 문제인정부의 재정분권 추진 방향

- 국정기획자문위원회는 2017년 7월에 국정운영 5개년 계획을 발표하면서 “국민의 나라 정의로운 대한민국”을 국가비전으로 하고 5대 국정목표-20대 국정전략-100대 국정과제-487개 실천과제를 설정하였음. 재정분권은 고르게 발전하는 지역(국정목표)-풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권(국정전략)-지방재정 자립을 위한

강력한 재정분권(국정과제 75번)에 해당하는 국정과제의 하나임

- 문재인 정부의 강력한 재정분권 추진 목표는 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하기 위함이며, 이를 위해 국가와 지방의 세입구조를 개선하고, 주민참여예산제 확대 등을 통해 지방재정의 건전성 확보에 두고 있음. 재정분권의 국정과제를 추진하기 위한 세부 실천과제는 다음의 5가지 내용으로 되어 있음
 - 첫째, 국세 대 지방세 비율의 구조 개선으로 국세 대 지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선한다는 것임. 이는 지자체의 자체 재정력을 강화하여 재정자립 수준을 향상시킬 수 있는 조치로서 지방소비세 비중 확대, 지방소득세 규모 확대, 국가-지방간 기능 재조정, 지방세 신세원 발굴, 지방세 비과세·감면율 15% 수준 관리 등임
 - 둘째, 이전재원 조정 및 재정균형 달성으로 지방자치단체간 재정격차 완화 및 균형발전을 추진하겠다는 것임. 주요 방법은 지방교부세를 상향 및 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비 등임
 - 셋째, 지방자치단체의 건전한 재정운용을 위한 지방재정의 건전성 강화임. 지방자치단체의 자체세입 관리의 건전화를 위해 지방세 및 지방세외수입 체납징수율 제고 등을 들고 있으며, 지출의 건전화를 위해 예산낭비사업 근절을 위한 제도개선 추진을 추진할 예정임
 - 넷째, 지방재정 보완 및 지역경제 활성화를 위해 고향사랑기부제를 도입하여 활성화할 예정임. 이를 위해 고향사랑 기부제법(가칭)을 제정할 방침임
 - 다섯째, 지자체의 핵심정책·사업까지 주민참여예산제 확대를 통해 주민에 의한 자율통제를 강화한다는 것임. 현재 지자체는 예산편성 단계에서 주민참여예산제를 운영하고 있음
- 이상의 5가지 재정분권 실천과제를 실행함으로써 지방재정의 자주역량을 제고하고 지방재정의 건전성·책임성 확보를 기대하고 있음

<표 8> 문재인정부 재정분권 실천과제와 내용

실천과제	방향	내용
국세-지방세 구조개선	국세-지방세 비율 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선	-지방소비세 비중 확대 -지방소득세 규모 확대 -국가-지방간 기능재조정 -지방 신세원 발굴 -지방세 비과세 감면율 15% 수준 관리
이전재정 조정 및 재정균형 달성	지자체간 재정격차 완화 및 균형발전 추진	-지방교부세율 상향 -지역상생발전기금 확대 -국고보조사업 정비
지방재정의 건전성 강화	지방세 및 세외수입 체납징수율 제고, 예산낭비사업 근절을 위한 제도 개선 추진	-고액·상습체납자 대상 징수활동 강화 -지방세외수입 업무시스템 통합 -예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화
고향사랑기부제 활성화	고향사랑기부제법(가칭) 제정을 통한 지방재정보완 및 지역경제 활성화	-인센티브 제공 -투명하고 공정한 기부금 모집·활용을 위한 제도개선 추진
주민참여예산제 확대	주민에 의한 자율통제 강화	-지자체 핵심·정책사업까지 확대

자료 : 서정섭(2018)

○ 행정안전부는 지방재정 확충방안 이외에 지방재정운용 자율성 확대 방안을 2017년 8월 발표하였음

- 첫째, 지방재정 확충방안은 국정과제의 실천과제인 국세 대 지방세 구조개선, 이전재정 조정 및 재정균형 달성의 내용과 동일함
- 둘째, 행정안전부는 지방재정운영의 자율성 확대를 위하여 예산편성 기준경비 자율성 부여, 중앙투자심사 기준 완화, 지방채발행 한도액 설정주체의 변경(지자체장) 등을 2018년도부터 시행할 예정임
- 마지막으로, 재정운영의 자율성 확대와 더불어 책임성 강화를 추진할 예정임. 이는 지방재정 운용의 사전 규제를 완화하는 대신에 사후관리를 강화하여 지방재정운영의 책임성을 확보한다는 것임

<표 9> 지방재정운용 자율성 확대 방안

분야	대상	주요 내용
예산편성 운영기준 개편	일자리 창출 확대 및 비정규직 차별 해소	-일자리와 직접 관련된 사업은 ‘지방보조금 총액한도’ 적용 제외 -부서운영업무추진비, 특정업무 지급대상에 비정규직 인원 포함
	기준경비 현실화 및 자율성 부여	-의회경비: 총액한도제 도입(한도액 내 자율 편성) -업무추진비: 기관운영업무추진비의 유형별·직위별 기준 및 특정업무경비의 지급대상·기준액 폐지(한도액 내 자율 편성)
지방재정투자심사 개편	중앙투자심사 기준 완화 등	-(시도) 현 200억원→300억원 이상 사업으로, (시군구) 현 100억원→200억원 이상 사업으로 완화 등
지방채무관리제도 개편	- 지방채발행한도액 설정 주체 지자체장으로 변경 - 한도액 초과 발행시 행정안전부장관 승인에서 협의로 변경	
지방재정운영 책임성 강화	재정집행 관련 사후관리 강화	-필요시 지자체의 재정운영컨설팅 -지방재정위기관리 모니터링 강화 -재정주의단체 재정건전화계획 수립 의무화
	투자사업이력관리제 확대 실시 및 지방재정 365 공개 추진	
	지방재정위기관리제도 와 연계한 채무관리	-예산대비채무비율 25% 이상 지자체는 지방채발행 한도액 행정안전부장관이 별도 설정 -예산대비채무비율 40% 이상 지자체는 지방채자율발행 제한(50% 이상 단체 발행 금지)

5. 변화된 재정정책 추진에 따른 아산시의 재정정책 방안

- 문재인정부는 지방재정의 여건을 개선하기 위해 재정분권을 강하게 추진할 예정이며, 지방재정의 건전성을 강화하기 위해서는 지방재원의 확대임
 - 지방재원의 확대는 지방세 확대뿐만 아니라 세원부재 지자체의 여건을 고려하고 사회복지비 등의 증가에 대응하도록 하기 위해 지방교부세의 확대도 필요함
 - 또한, 지자체 모두 골고루 발전하기 위해서는 지역간·지자체간 재정불균형이 완화되어야 함. 재정불균형이 심화된 상태에서는 지방재정이 건전해지기 어려움
 - 그리고 지방자치단체 재정운용 관련 규제도 완화되어야 함. 지자체의 재원이 확대되고 재정운용의 자율성이 확대되면 재정분권의 부작용이 발생할 수도 있기 때문에 재정분권의 부작용이 발생하지 않도록 하기 위해서 지자체는 세입·세출의 건전한 재정운용이 요구되며 재정책임성을 확보하기 위한 장치의 운용도 필요함

- 중앙정부는 향후 국세 대 지방세의 관계에서 지방세의 비율을 현행 20% 수준에서 30%로, 그리고 장기적으로 40% 수준까지 개선할 계획임. 이는 지자체의 재정자립 수준을 향상시켜 재정운영의 자율성을 높여 실질적인 지방자치가 이루어지도록하기 위함임
 - 계획대비 목표달성을 위해서는 국세의 지방세로의 이양이 되지 않고는 달성하기 어려움. 국세의 지방세로의 이양으로 지방재정을 확충해야 하며 그 방안은 지방소비세율의 인상과 지방소득세의 확대가 무엇보다도 중요함

- 2015년 결산 기준으로 지방소비세율 1% 인상시 5~6천억원 정도의 재원확충 효과가 있을 것으로 나타나며 지방소비세율 인상은 현행 11%에서 20% 이상으로 요구되고 있음
 - 지방소득세의 확대는 현행 국세인 소득세의 지방으로 이양하여 지방분을 확대하거나 현행 지방세분인 지방소득세의 세율을 인상하여 확대할 수 있음. 하지만 세율인상은 국민부담이 증가하는 문제가 발생하여 용이하지 않기 때문에 국세분를 지방세분으로 이양하여 지방분을 확대해야 하며 현행 지방세분을 2배까지 인상하여 지방소득세를 확대할 필요성이 있음(유태현, 2017:41-42).
 - 지방소비세율의 인상은 수도권 지역 중심으로 편중되고 지방소득세의 확대는 수도권 및 도시 지역 지자체로 편중되는 문제가 있음. 국세의 지방세 이양은 세수가 수도권으로 편중될 뿐만

아니라 세원이 부재한 지자체는 그 혜택을 받을 수 없기 때문임. 이에 지방재정 확충을 위해서는 지방세 확대만으로 실행하기 어려운 문제가 있음

○ 국세의 지방세 이양은 효과가 거의 없거나 적은 지자체가 상당 많이 나타날 수 있으며, 지역간·지자체간의 재정불균형을 심화시킬 수 있음. 세원부재 지자체 및 지자체간 재정불균형 완화하기 위해 지방교부세의 법정률 인상이 필요함

－ 지방소비세 등 국세의 지방세 이양은 법정률 정해지는 지방교부세 규모의 축소가 나타난다. 이를 방지하기 위해서라도 지방교부세의 법정률 인상이 필요함

－ 낙후지역 지원 강화 등 지방교부세의 재원보전기능 강화를 위해 교부세 법정률 19.24%를 22%로 인상을 요구하고 있음. 사회복지, 지역개발 등 지방자치단체 역할 강화에 따른 재원보전 필요(지방자치단체의 법정지출 의무 확대, 분권교부세의 역기능), 지방교부세 재원부족으로 지역간 재정격차 확대 가능성 증대(재정부족액 미 보전 시 낙후지역의 지역개발재원 확보 미흡), 보통교부세 안정성 제고를 위한 최소수준보장제 도입(2017년 재정부족액 대비 보통교부세 규모 90% 정도) 차원에서 22% 인상을 주장하고 있음(대한민국시도지사협의회·한국지방재정학회 외, 2017:2).

○ 그리고 지방교부세의 법정률 인상은 기초연금 인상, 아동수당 신설 등 사회복지정책의 강화로 인한 지방자치단체의 재정부담을 감소시켜주기 위해 필요함

○ 국세가 지방으로 이양되면 지역간, 지자체간의 재정불균형이 심화될 것이며, 이를 개선하기 위해서는 현행의 광역별 안분기준인 소비지출 가중치 100%, 200%, 300%을 조정하고(예, 100%, 300%, 500%), 지역상생발전기금의 확대개편 등의 제도 개선이 필요함

－ 또한 지방소득세의 확대는 수도권과 비수도권 간, 대도시와 농촌 지역 간, 그리고 광역단체 내의 시와 군 간의 재정불균형을 심화시킬 수 있어 기존의 제도인 지방교부세제도로 재원을 보전하고 불균형을 완화해야 할 것임

○ 지역내 기초단체간의 재정불균형을 완화하기 위해서는 서울시에서 활용하고 있는 재산세의 세원공유(tax sharing) 방식을 고려할 필요가 있음. 세원공동이용방식은 지역 내뿐만

아니라 지역을 넓혀 전국적으로 활용하는 방안도 검토될 수 있을 것임

- 자치단체간 세원공유는 외국의 대도시권 단체에서 협력을 위해 많이 활용되는 방법임. 세원공유는 대도시권에서 각각의 단체가 경쟁이 아닌 협력·연계라는 발상을 가지고 도시권 전체의 최적화를 도모하는 것임
- 또한 세원공유제도는 지자체간 스스로 협력 사업을 추진함에 있어 개발계획이나, 지역계획을 수립하는 시점에서부터 시설배치, 토지이용 등의 계획에 협력을 할 수 있도록 하는 제도로 볼 수 있어 우리나라의 경우 광역시 중심의 대도시권이나 광역도시계획에서 지정한 광역도시권의 지자체에서 검토해 볼 만함

○ 새로운 재정환경의 변화에 대응하여야 아산시의 과제 중에 첫 번째 자체수입 확보노력 제고 및 예산낭비 근절이 필요함

- 즉, 중앙정부의 지방재정운용의 자율성 확대와 더불어 지자체의 재정책임성 강화를 위한 사후관리 등은 강화될 것으로 보이기 때문임

○ 아산시의 지방세 및 세외수입의 체납현황 살펴보면, 2015년말 체납누계액은 36,859백만원(지방세 24,520백만원, 세외수입 12,338백만원)에서 2016년말 35,768백만원으로 1,091백만원 감소하였음

- 다만 지방세는 608백만원으로 증가하였는데, 체납의 증가는 경기회복 둔화 등으로 인해 발생하고 있기 때문에 징수에 많은 어려움이 있겠지만 징수활동 및 방법 등을 강화하여 체납증가를 방지해야 할 것임
- 또한 재정지출에서 예산낭비를 사전에 방지하고 투자사업의 비효율이 발생하지 않도록 노력해야 함

○ 그리고 아산시의 특성을 고려한 신세원 발굴에도 노력해야 할 것임. 사행산업에 대한 과세, 관광세 도입, 지역특정 자원 등에 대한 과세가 그동안 제기되어 왔지만 아산시가 신세원 발굴에 노력하도록 중앙은 지원해야 하며 지자체의 특별한 노력이 있는 경우 지방교부세의 수입 산정 시 제외토록 하는 방법도 고려해 볼 필요가 있음

- 지방세 확충의 경우 조세법률주의로 한계가 있어 아산시의 자체세입 확보는 세외수입을 어느 정도 확충하느냐에 달려 있음

- 이에 선행연구 등에서 제시한 지방세외수입 징수·관리체계의 효율화 방안을 중심으로 서술하고자 함
 - 첫째, 체납징수관리 조직의 개편방안으로 먼저, 지방세외수입 체납징수 관리조직의 업무를 표준화 할 필요가 있음. 이를 위해 세외수입 체납징수·관리 전담 조직과 해당 자치단체 세외수입업무를 실질적으로 총괄 관리할 수 있는 세외수입 총괄관리운영 조직의 업무를 표준화하여야 함
 - 둘째, 부과 및 징수 전담인력의 확충 및 전문성 강화임. 현재 대부분의 지방자치단체에서는 지방세외수입 부과·징수업무를 일반 행정업무에 부수되는 업무로 생각하고 있으며, 지방세외수입 부과·징수업무를 전문성은 물론 재정에 대한 인식이 부족한 일반 행정직 공무원들이 담당하도록 하고 있음
 - 마지막으로 통합 시스템의 구축임. 이를 위해서는 먼저, 현재 사용 중인 서울행정시스템, 표준 지방세외수입 정보시스템, 기타 개별 정보시스템을 통합하여 새로운 통합 지방세외수입 정보시스템을 구축하는 방안과 표준 지방세외수입 정보시스템으로 기존의 다양한 정보시스템들을 통합하는 방안의 두 가지를 고려할 필요가 있음

- 지방자치단체가 재원확충을 위해 신규지방세외수입을 발굴하는 경우 원칙과 기준을 가지고 할 필요가 있음
 - 지방세외수입에 대한 많은 논의에도 불구하고 세외수입이 증가하지 않은 원인은 많은 세외수입의 종류와 공무원의 부족한 인식, 주민저항, 까다로운 요율산정 등이 될 수 있지만 명확한 원칙과 기준을 제시하고 적극 홍보함으로써 공감대를 조성하면 충분히 세외수입 발굴이 가능할 것임

- 이를 위한 개선방안으로는 일반적인 세외수입의 개선사항인 요율현실화와 체납 등을 논의하기 보다 지방자치단체가 자율적으로 세외수입을 발굴하고자 할 때 적용될 원칙과 기준 등을 조례반영하기 위한 필요한 내용을 정리하고자 함

○○○시 공설운동장 사용료 결정 및 자기 부담금에 관한 기본 지침(안)

1. 사용료·수수료 설정의 기본방향

- 사용료·수수료 설정시 아래의 사항은 꼭 고려를 하여야 한다.

- ① 원가산정의 명확화
- ② 사용자 및 부담자의 역할 명확화
- ③ 상요자부담금액 결정
- ④ 감면 및 면제 기준의 통일화
- ⑤ 정기적인 요율 현실화 반영

2. 원가산정 방법의 명확화

공공서비스를 사용하거나 받는 주민은 기본적인 부담을 하여야 하는데, 이에 대한 근거는 명확하여야 한다. 사용자부담액을 결정하기까지는 아래의 기본 단계를 거쳐야 한다.

$$\boxed{\text{사용자부담액}} = \boxed{\text{원가(1)}} \times \boxed{\text{사용자부담비율(2)}} - \boxed{\text{감액·면제적용(3)}}$$

주 1) 원가산정, 인건비 및 물건비 등 기초원가 산정

주 2) 사용자와 공공기관이 부담하는 비율

주 3) 노약자 및 아동에 대한 적용

1) 원가산정항목 및 산정(예시)

항목	금액(원)	산출기초
1. 인건비	연봉기준	·총 근무인원 인건비
2. 전기세	1,341	·24,143백만원 ÷ 12개월 / (25/60) = 1,341원
3. 공과금	175	·3,160백만원 ÷ 12개월 / (25/60) = 1,341원
4. 물푸비	233	·4,203백만원 ÷ 12개월 / (25/60) = 1,341원
5. 수선비	178	·3,205백만원 ÷ 12개월 / (25/60) = 1,341원
6. 운영비	0	-
7. 기타경비	1,122	·20,205백만원 ÷ 12개월 / (25/60) = 1,341원
8. 시설투자비	0	-

2) 사용료 산정방법

$$\boxed{\text{사용료}} = \boxed{\text{원가}} \times \boxed{\text{사용자부담비율}}$$

① 원가산정

○ 전용사용(회의실 등) : 시설사용에 대한 1시간당 원가

$$\text{시설 연간비용} = \text{연간경비(인건비+물건비)} \times \frac{\text{사용면적}}{\text{시설총면적}}$$

$$\text{원가(원/시간)} = \frac{\text{시설 연간비용}}{\text{사용시간(연간이용가능시간} \times \text{가동률)}}$$

- 연간 비용은 대출 시설 면적 (㎡)을 곱한 대출 대상 면적 (㎡)으로 나누어 얻은 대출 시설에 소요되는 연간 비용을 연간 이용 가능 시간 가동률 (연간 개관 일수로 나눈 것)을 곱해 얻은 가동 시간 (h)로 나눈 값을 원가로 함

○ 개인사용 : 1인당 원가

$$\text{원가(원/1인)} = \frac{\text{연간비용}}{\text{사용시간(연간이용가능시간} \times \text{가동률)}}$$

- 연간 비용은 지난 3개년 시설 이용 실적에서 산출 한 시설의 연간 평균 이용자 수 (사람)으로 나눈 값을 원가로 함

② 사용자부담액

시설 서비스의 분류에 따라, 공공기관이 부담하는 비율과 수혜자가 부담하는 비율을 정하여 부담합니다(3. 공공기관 부담과 수익자 부담의 부담 비율 참조)

3. 공공기관 부담과 수익자 부담의 부담 비율

행정 서비스의 내용 등을 고려하여 서비스의 목적과 기능에 대한 서비스 이용자가 전체 시민인지, 특정 시민인지 등 서비스를 이용하는 대상자에 따른 구분 (A)와 공공성과 일상 생활에서 필요 민간 등에서 제공되고있는 것인지 여부 등 서비스의 성질에 따른 구분 (B)에 의해 「공공기관 부담과 수익자 부담」의 비율을 설정합니다 .

[서비스 분류]

(A) 서비스를 이용하는 대상자에 따른 구분

- ① 일상 생활에서 대부분의 사람들이 필요로하는 서비스 (필수적 서비스)
- ② 개인에 의해 필요성이 다른 서비스 (선택적 서비스)

(B) 서비스의 성질에 따른 구분

- ③ 민간에서는 제공되지 않고, 행정이 중심이 제공하는 서비스 (공공서비스)
- ④ 민간에서 제공되며, 행정과 민간이 경쟁 서비스 (민간적 서비스)

서비스분류	기준	부담비율
제1분야(①+③)	공공기관	공공기관 100%
제2분야(②+③)	공공기관+사용자	각 50%
제3분야(①+④)	공공기관+사용자	각 50%
제4분야(②+④)	사용자부담	사용자 100%

4. 수익자부담액결정

원가산정 및 부담 비율을 적용하여 계산된 요율이 이론적인 사용자부담액이 되지만 현재의 요율과 현저한 차이가 발생하거나 주변의 지자체와 비교할 때 요율의 격차가 크게 차이가 나는 경우도 있을 수 있습니다. 이에 최종 사용자 부담액을 결정하기 위해서는 주민 생활에 미치는 영향, 인근 유사 시설 및 기타 지자체의 환경을 근거로 사용자의 급격한 부담 증가되지 않도록 필요한 조정을 한 후 사용자 부담액을 결정하는 것으로 함

5. 감면 및 면제기준의 통일화

감면 및 면제의 적용에 경우 지자체의 행정서비스에 관한 것을 기본으로 하며 감액시에는 사용자 부담과 공공기관 부담을 동일한 비율로 최고 5%로 하고 최대한 억제 합니다. 또한 기준을 그대로 적용하는 것에 무리가 있는 경우는 시설마다의 사정을 고려해 기준을 크게 벗어나지 않는 범위에서 시설마다 규정을 마련 하여야 함

6. 정기적인 요율 현실화

사용료 · 수수료의 재검토에 대해서는 사회 경제 정세의 변화, 재정 상황의 추이를 보면서 수익과 부담의 공평성을 기하고 공공시설의 운영 개선과 행정 서비스의 개선을 목표로 하기 때문에 대개 3 년 마다 실시합니다.

또한 이용 시간 연장 등 서비스의 내용을 변경하는 경우에는 그때마다 재검토하여 사용자 부담의 적정화를 도모함

